



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2026.
COM(2026) 233 final

2026/0114 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EU) 2021/782 radi zaštite putnika s objedinjenim kartama

{SWD(2026) 233 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Europska unija već dugo radi na tome da osigura visoku razinu zaštite putnika u prometu, što je temelj prometne politike i politike zaštite potrošača EU-a. EU je uspostavio jedan od najkompletnijih sustava prava putnika u svim vrstama prijevoza, uključujući željeznički prijevoz, u cijelom svijetu. Istodobno se njegov pravni okvir postupno prilagođavao promjenjivim obrascima mobilnosti i očekivanjima putnika. Željeznica zauzima posebno važan položaj u tom okviru zbog svoje uloge u jačanju povezanosti i konkurentnosti, podupiranju unutarnjeg tržišta i doprinosu klimatskim ciljevima EU-a. Željeznički prijevoz jedan je od najodrživijih načina putovanja i sve se više promiče kao alternativa cestovnom i zračnom prijevozu, naročito za putovanja na velike udaljenosti i prekogranična putovanja. Međutim, unatoč desetljećima otvaranja tržišta, jedinstveni europski željeznički prostor i dalje nije dovršen. Neometano prekogranično putovanje željeznicom i dalje je otežano zbog fragmentacije tržišta, postojanih monopolističkih struktura te tehničkih i organizacijskih prepreka. To negativno utječe na doživljaj putnika.

Glavni problem koji se ovim Prijedlogom nastoji riješiti je nedovoljna zaštita putnika na putovanjima željeznicom s više prijevoznika. U praksi za mnoga putovanja željeznicom, posebno ona koja uključuju prekogranična putovanja ili putovanja na velike udaljenosti, putnik mora koristiti usluge nekoliko željezničkih prijevoznika. Čak i kad putnici kupuju putovanje u jednoj transakciji na jednoj platformi za rezervacije, karte koje dobiju često se ne smatraju jedinstvenim kartama u skladu s postojećim pravom EU-a. Zbog toga putnici koji propuste vezu zbog kašnjenja ili otkazivanja mogu ostati bez prava na pomoć, preusmjeravanje, povrat troškova ili naknadu unatoč tome što su razumno očekivali da će biti zaštićeni tijekom cijelog putovanja.

Iako su Uredbom (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća¹ bolje zaštićena prava putnika u željezničkom prijevozu i uvedene određene obveze ponude jedinstvenih karata, primjena tih obveza i dalje je vrlo ograničena. Uspostavljeni su neki dobrovoljni sporazumi o suradnji među željezničkim prijevoznicima, kao što su Sporazum o nastavku putovanja (AJC)² i „Hop on the next available train” (HOTNAT)³. Međutim, oni su samo djelomična i neobvezujuća rješenja te se ne osiguravaju ujednačenu zaštitu putnika u cijeloj Uniji. To dovodi do nejednakog postupanja prema putnicima ovisno o uključenim prijevoznicima i predmetnim državama članicama. To pak narušava povjerenje u putovanje željeznicom i

¹ Uredba (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu (preinačena) (SL L 172, 17.5.2021., str. 1.).

² Sporazum o nastavku putovanja dobrovoljni je sporazum među europskim željezničkim prijevoznicima u okviru kojeg se putnicima omogućuje da bez dodatnih troškova nastave prekinuta međunarodna putovanja sljedećim dostupnim vlakom, <https://www.cer.be/cer-eu-projects-initiatives/agreement-on-journey-continuation-ajc>.

³ HOTNAT je usluga saveza Railteam koja putnicima omogućuje da se bez dodatnih troškova ukrcaju na sljedeći raspoloživi vlak velikih brzina ako kašnjenje ili otkazivanje uzrokuje propuštenu vezu među prijevoznicima koji su članovi saveza, <https://www.railteam.eu/en/services-on-your-journey/hop-on-the-next-available-train-hotnat/>.

smanjuje njegovu privlačnost u usporedbi s drugim vrstama prijevoza, posebno zračnim prijevozom.

U Političkim smjernicama Europske komisije za razdoblje 2024. – 2029. uspostavljen je jasan cilj da Europljani mogu kupiti objedinjenu kartu na jednoj platformi za rezervacije i da su njihova prava putnika zaštićena tijekom cijelog putovanja. Organizacije za zaštitu potrošača i putnika navele su u savjetovanjima s dionicima da snažno podupiru uklanjanje tih nedostataka u zaštiti. Tu su potporu izrazili u odgovorima na poziv na očitovanje koji je Komisija organizirala od srpnja do rujna 2025. S druge strane, željeznički prijevoznici imali su određene zadržke u vezi s tom inicijativom te su upozorili na povećane troškove željezničkih karata.

Prijedlog se stoga temelji na potrebi da se uklone postojeći nedostaci u zaštiti putnika i da se pravni okvir prilagodi trenutačnoj praksi rezervacija, prema kojoj se putovanja s više dionica i više prijevoznika sve više kupuju kao jedna transakcija na jedinstvenoj platformi za rezervacije. U skladu s prijedlogom nositelji objedinjenih karata za putovanja s više prijevoznika dobit će zaštitu (pomoć, povrat troškova, preusmjeravanje, naknada) ako zbog kašnjenja ili otkazivanja ranije usluge propuste vezu. U tu se svrhu u Prijedlogu uvodi pojam *objedinjene karte* koja se definira kao *valjani dokaz, bez obzira na njezin oblik, jedinstvene karte ili sklapanja dvaju ili više ugovora o prijevozu za jedno putovanje kupljeno u jednoj komercijalnoj transakciji od željezničkog prijevoznika, prodavatelja karata ili organizatora putovanja*.

Kako bi se putnicima omogućilo da kupe te objedinjene karte, željezničke prijevoznike, prodavatelje karata i organizatore putovanja trebalo bi spriječiti da kao zasebne karte segmentiraju ili prodaju sva putovanja koja mogu prodati u okviru objedinjene karte. Isto tako, za putovanja s objedinjenom kartom koja su dulja od 12 sati pravo na naknadu trebalo bi se moći ostvariti samo za kašnjenje koje obuhvaća određenu pojedinačnu dionicu (ili jedinstvenu kartu). To se ne bi trebalo primjenjivati ako putovanje u okviru objedinjene karte uključuje uslugu noćnog vlaka ili ako se objedinjena karta sastoji samo od jedne jedinstvene karte. Osim toga, željeznički prijevoznici ne bi trebali biti odgovorni za prava iz ove Uredbe ako prodavatelj karata ili organizator putovanja kombinira svoje usluge u objedinjenoj karti bez pridržavanja primjenjivih minimalnih vremena presjedanja.

Općenito, iako su željeznički prijevoznici i dalje odgovorni za prava putnika, mogu drugom željezničkom prijevozniku, prodavatelju karata ili organizatoru putovanja povjeriti obradu prava na povrat troškova, preusmjeravanje, pomoć i naknadu. Putnici bi prije kupnje objedinjene karte trebali biti jasno obaviješteni o tom prijenosu zadaća. Taj prijenos ne bi trebao utjecati na odgovornost željezničkog prijevoznika s kojeg je taj prijenos obavljen.

Prijedlog se temelji na nadležnosti EU-a u području prometa u skladu s člankom 91. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). On je dopuna prijedloga uredbi o multimodalnim rezervacijama (RMB) i o izdavanju željezničkih karata (RTR), koji su doneseni zajedno s

ovim Prijedlogom⁴. Boljom zaštitom prava putnika na putovanjima s više prijevoznika Prijedlogom se želi:

- osigurati visoku i ujednačenu razinu zaštite u cijeloj Uniji,
- poduprijeti prelazak na održiviji promet,
- doprinijeti dovršetku istinski integriranog i konkurentnog europskog željezničkog sustava.

Inicijativa nije dio Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT).

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

EU je uspostavio detaljan okvir za prava putnika u svim vrstama prijevoza, uključujući željeznički prijevoz, koji se može mijenjati u skladu s razvojem u tom području. U željezničkom sektoru taj je okvir prvenstveno uspostavljen Uredbom (EU) br. 1371/2007 Europskog parlamenta i Vijeća⁵. Ona je zamijenjena preinačenom Uredbom (EU) 2021/782 kojom su bolje zaštićena i usklađena prava putnika u željezničkom prijevozu u cijeloj Uniji. Poboljšanja uvedena Uredbom (EU) 2021/782 uključivala su poboljšane zahtjeve za informacije, poboljšane provedbene mehanizme i veću zaštitu osoba s invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću. Nadalje, detaljnije su propisani standardizirani postupci naknade i povrata troškova, među ostalim uvođenjem zajedničkog obrasca za takve zahtjeve, čiju bi upotrebu trebalo dodatno poticati⁶.

Ovaj je Prijedlog u skladu s postojećim pravnim okvirom i nadopunjuje ga. Umjesto da zamijeni postojeća pravila, on se temelji na Uredbi (EU) 2021/782 jer se njime otklanjaju posebni nedostaci utvrđeni u njezinoj primjeni. Riječ je o ograničenoj zaštiti koja se pruža putnicima na putovanjima s više prijevoznika kad se karte kupuju u jednoj transakciji na jedinstvenoj platformi za rezervacije, ali se ne smatraju jedinstvenim kartama. Iako se postojećom Uredbom željezničke prijevoznike potiče da nude jedinstvene karte i nameće ograničena obveza da to učine, prijedlogom se proširuje zaštita putnika u situacijama koje nisu obuhvaćene postojećim odredbama.

Na taj se način prijedlogom jačaju ciljevi postojećeg okvira politike. Osigurat će se ujednačenija i djelotvornija zaštita putnika u željezničkom prijevozu, posebno na prekograničnim i povezanim putovanjima. Dopunjuju se i povezani prijedlozi o MTBR-u i o izdavanju željezničkih karata. Cilj je tih prijedloga poboljšati pristup integriranim informacijama o izdavanju karata i putovanjima, ali oni sami po sebi ne uređuju prava putnika u slučaju propuštenih veza.

⁴ COM(2026) 231 i COM(2026) 232.

⁵ Uredba (EZ) br. 1371/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu (SL L 315, 3.12.2007., str. 14.).

⁶ Provedbena uredba Komisije (EU) 2024/949 od 27. ožujka 2024. o utvrđivanju zajedničkog obrasca zahtjeva za povrat troškova i naknadu putnicima u željezničkom prometu u slučaju kašnjenja, propuštene veze i otkazivanja željezničkih usluga u skladu s Uredbom (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L, 2024/949, 2.4.2024.). Zajednički obrazac dostupan je na internetskim stranicama Komisije i prilagođen je potrebama osoba s oštećenjem vida: https://transport.ec.europa.eu/reimbursement-and-compensation-requests-form_hr.

Ovaj je Prijedlog u skladu i s prijedlozima o skupnom paketu o provedbi (COM(2023) 753) i o multimodalnim pravima putnika (COM(2023) 752). Sva tri imaju zajednički opći cilj poboljšavanja zaštite putnika tijekom poremećaja kao što su propuštene veze među prijevoznicima ili vrstama prijevoza. Cilj im je osigurati puna prava na pomoć, preusmjeravanje i provedbu bez nedostataka.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

U svojoj Strategiji za održivu i pametnu mobilnost⁷ Komisija se obvezala poboljšati provedbu prava putnika u EU-u. To uključuje jasnija prava i za prijevoznike i za putnike, osiguravanje odgovarajuće pomoći i povrata novca u slučaju poremećaja te primjenu odgovarajućih sankcija ako se pravila ne poštuju na odgovarajući način. U strategiji se ističu i moguće koristi od proširenja prava putnika unutar multimodalnog okvira (vidjeti mjeru 63 strategije). Ovaj je Prijedlog u potpunosti usklađen s tim ciljevima tako što podupire politiku EU-a o pravima putnika i dopunjuje postojeće zakonodavne mjere. Ova je inicijativa usklađena i sa Strategijom EU-a o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021. – 2030.⁸ jer se u okviru nje osigurava da svi putnici, uključujući one sa smanjenom pokretljivošću, dobiju djelotvornu zaštitu i pomoć tijekom cijelog putovanja, među ostalim kad propuste veze među različitim željezničkim prijevoznicima. Osim toga, inicijativom se podupire cilj Plana EU-a za željeznice velikih brzina⁹ da se proširi pouzdana i pristupačna prekogranična željeznička povezanost tako da se poremećaji zbog propuštenih veza svedu na najmanju moguću mjeru. Naposljetku, inicijativa je u skladu i s ciljevima europskog zelenog plana i Europskim zakonom o klimi¹⁰. Ne očekuje se znatna šteta za okoliš zbog intervencije politike. Inicijativa pridonosi 13. cilju održivog razvoja („Poduzeti hitne mjere za borbu protiv klimatskih promjena i njihovih posljedica”).

Smatra se da ovaj Prijedlog nije relevantan za digitalizaciju. Njime se ne uvodi, ne izmjenjuje ili utječe na upotrebu digitalnih rješenja, podatkovne aspekte ili pružanje digitalnih javnih usluga. Područje primjene Prijedloga ograničeno je na uvođenje prava putnika koji imaju objedinjenu kartu za putovanja s više prijevoznika te stoga nije obuhvaćeno primjenom načela „digitalno kao standard”.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Pravna osnova za donošenje zakonodavstva EU-a u području zajedničke prometne politike je članak 91. stavak 1 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). To je temelj uredbi o pravima putnika koje su trenutačno na snazi.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>

⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/disability/enhancing-strategy-rights-persons-disabilities-2030_en?prefLang=hr

⁹ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/high-speed-rail-plan_en?prefLang=hr

¹⁰ [Uredba \(EU\) 2021/1119](#) o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Putovanja željeznicom unutar EU-a sve više uključuju prekogranična putovanja i putovanja na velike udaljenosti koja obavlja više željezničkih prijevoznika. Takve se situacije ne mogu na odgovarajući način riješiti samo nacionalnim mjerama jer prava putnika i obveze prijevoznika često nadilaze teritorijalnu nadležnost pojedinačnih država članica. Različita nacionalna pravila o području primjene i provedbi dovela bi do nedosljednosti i pravne nesigurnosti. S druge strane, Prijedlogom će se osigurati slične razine zaštite putnika u cijelom EU-u. Postojeći dobrovoljni sporazumi o suradnji nemaju obvezujuću snagu i ne omogućuju dovoljno potpunu pokrivenost ili pravnu sigurnost za putnike. Budući da mnogi željeznički prijevoznici sve više posluju u nekoliko država članica, osiguravanje jedinstvenih prava i zaštita putnika u slučaju propuštenih veza može se postići samo na razini Unije. Djelovanje na razini EU-a osiguralo bi usklađena i ostvariva prava na povrat troškova, preusmjeravanje, naknadu i pomoć za putovanja koja uključuju više željezničkih prijevoznika. Time se podupire pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, jamče jednaki uvjeti za prijevoznike i putnicima pruža jednaka razina zaštite bez obzira na to gdje putuju unutar Unije. Usklađena prava također čine željeznički prijevoz privlačnijim i podupiru šire ciljeve EU-a kao što su ciljevi ekološke i prometne politike.

- **Proporcionalnost**

Političke odluke utvrđene u ovom Prijedlogu ne premašuju ono što je nužno za uklanjanje utvrđenih nedostataka u zaštiti putnika u željezničkom prijevozu, osobito u slučajevima koji uključuju više željezničkih prijevoznika u okviru kupnje objedinjene karte. Kako je prikazano u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovoj inicijativi, odabranim mjerama osigurava se odgovarajuća ravnoteža između jačanja prava putnika i izbjegavanja nepotrebnog opterećenja za željezničke prijevoznike, posrednike i nacionalne uprave. Predloženim izmjenama ciljano se proširuju postojeća prava (informacije, povrat troškova, preusmjeravanje, pomoć i naknada) kako bi se osigurala njihovo ostvarivanje u slučajevima propuštenih veza. Te su mjere strogo ograničene na ono što je nužno kako bi se zajamčila pravna sigurnost i ujednačena zaštita putnika u cijeloj Uniji. Njima se istodobno ne nameću nerazmjerne administrativne ni financijske obveze gospodarskim subjektima ili nacionalnim tijelima za provedbu. Prijedlog je najprikladniji instrument za: (i) postizanje željene razine zaštite putnika; (ii) osiguravanje dosljedne primjene prava u prekograničnom kontekstu i kontekstu više prijevoznika i (iii) podupiranje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Detaljnije objašnjenje nalazi se u priloženom radnom dokumentu službi Komisije, iz kojeg je vidljivo da su odabrane mjere djelotvorne i učinkovite te da ne prelaze ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva politike.

- **Odabir instrumenta**

Budući da se prijedlog odnosi na reviziju postojeće uredbe (Uredba (EU) 2021/782 o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu), odabrani je instrument također uredba.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Iz odgovora na poziv Komisije na očitovanje u vezi s ovim Prijedlogom vidljiva je snažna potpora za bolju zaštitu prava putnika u željezničkom prijevozu u EU-u, posebno za putovanja s više prijevoznika i prekogranična putovanja. Odgovori su istodobno otkrili različita stajališta

o području primjene prava putnika, dodjeli odgovornosti i mogućim učincima na željeznički sektor. Građani, organizacije potrošača i nevladine organizacije dosljedno su podupirali proširenje prava putnika te su istaknuli da putnici trenutačno snose većinu rizika u slučajevima kašnjenja, otkazivanja i propuštenih veza. Ukazali su i na fragmentirane sustave izdavanja karata, nejasnu odgovornost i nedosljedne prakse u pogledu naknada, a mnogi od njih založili su se za pristup pravima putnika koji se temelji na putovanju. U Prijedlogu se ta stajališta uzimaju u obzir tako što se povećava zaštita za putovanja kupljena u jednoj transakciji, pojašnjava odgovornost i osigurava pravna sigurnost za putnike.

Mišljenja poslovnih dionika više su se međusobno razlikovala. Veliki postojeći željeznički prijevoznici i njihova udruženja u načelu su podržali veću zaštitu putnika, ali su prednost davali dobrovoljnim programima kao što su Sporazum o nastavku putovanja i HOTNAT. Upozorili su i na prekomjerno reguliranje i negativne učinke na pružanje usluga. Novi sudionici u željezničkom prometu, posrednici i drugi poslovni dionici općenito su više podržali inicijativu, istodobno naglašavajući potrebu za realističnim minimalnim vremenom presjedanja te jasnom i izvedivom dodjelom odgovornosti. U Prijedlogu se uzimaju u obzir ta razmatranja u okviru ciljanog pristupa kojim se nastoji poboljšati zaštita putnika i istodobno osigurati operativna izvedivosti i proporcionalnost.

Javna tijela općenito su podržala bolju zaštitu prava putnika i pojašnjenje pravila o jedinstvenim kartama, ali su imala različita stajališta o odgovarajućem području primjene obveza. Naglasila su i potrebu za dosljednošću s postojećim zakonodavstvom i djelotvornom provedbom, što je usmjerilo fokus Prijedloga na pravnu jasnoću i dosljednu primjenu u svim državama članicama.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Dva vanjska izvođača, Milieu Consulting i Transport & Mobility Leuven, pridonijela su pripremi popratne studije. Studija je javno dostupna zajedno s ovim Prijedlogom.

- **Procjena učinka**

Prijedlog je potkrijepljen radnim dokumentom službi Komisije o troškovima i koristima prijedloga. Procjena je ažurirana i temelji se na procjeni učinka priloženoj Prijedlogu uredbe o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu¹¹ u dva glavna područja. Prvo od njih je mjera politike u okviru koje se zahtijeva da željeznička poduzeća i prodavatelji karata pojedinačna putovanja koja se prodaju u jednoj kupnji, u okviru jednog ugovora o prijevozu s više karata, uvijek smatraju jedinstvenom kartom. Time se putnicima dodjeljuju prava na temelju Uredbe (tj. prava na informacije, pomoć, povrat troškova, preusmjeravanje i naknadu) za cijelo putovanje. Drugo je područje mjera u okviru koje se pojašnjava da se mogućnost kupnje jedinstvenih karata mora ponuditi kad god je to tehnički moguće. Međutim, to ne bi trebalo obvezivati željezničke prijevoznike da međusobno sklapaju ugovore jer bi to zadiralo u njihovo poslovno ponašanje i komercijalnu slobodu. Budući da se tom analizom troškova i koristi ažurira prethodna procjena učinka, nova procjena učinka nije bila potrebna.

Budući da će se putnicima dodijeliti dodatna prava, oni su glavni korisnici prijedloga. Imali bi koristi i od uštede troškova u smislu vremena i napora. Ukupne koristi za putnike, izražene kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2028. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost, procjenjuju se na 7,78 milijardi EUR na razini EU-a.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0318>.

Procjena upućuje na to da bi se željeznički prijevoznici suočili s ukupnim troškovima u iznosu od 2,14 milijardi EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost u razdoblju 2028. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost. To bi proizašlo iz mjera koje bi trebali poduzeti u područjima kao što su: (i) definiranje opsega njihove financijske obveze, (ii) koordinacija sporazuma o poremećajima s drugim željezničkim prijevoznicima, (iii) ažuriranje tehničkih postupaka obrade zahtjeva, (iv) revizija uvjeta i informacija o putnicima, (v) osposobljavanje prodajnog i pomoćnog osoblja, (vi) preispitivanje pravnih i financijskih posljedica i (vii) osiguravanje pomoći, povrata troškova, preusmjeravanja i naknade putnicima, uključujući administrativne troškove¹² zbog potrebe za rješavanjem dodatnih zahtjeva putnika koji propuste veze tijekom putovanja s više prijevoznika. S druge strane, očekuje se da će željeznički prijevoznici imati koristi od veće potražnje za željezničkim prijevozom zbog većeg povjerenja potrošača. Očekuje se da će posrednici imati neke jednokratne troškove prilagodbe (12,84 milijuna EUR) zbog prilagodbi informacijskih sustava i revizija ugovora, ali i da će imati koristi od većih količina prodanih karata.

Očekuje se da će nacionalna tijela za provedbu imati jednokratne troškove prilagodbe u iznosu od 0,03 milijuna EUR na razini EU-a zbog upoznavanja s izmjenama, procjene pravnih posljedica i prilagodbe postupaka rješavanja pritužbi. Iako bi se broj pritužbi mogao povećati zbog većeg broja objedinjenih karata, veća pravna jasnoća pojednostavnit će provedbu. Općenito se očekuje da će dodatni troškovi provedbe za nacionalna tijela za provedbu i druga tijela za pritužbe i dalje biti vrlo ograničeni.

Općenito, procjena pokazuje da bi Prijedlog donio neto procijenjene koristi u iznosu od 5,63 milijardi EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost u razdoblju 2028. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost. Omjer koristi i troškova procjenjuje se na 3,6.

Provedena je provjera usklađenosti s klimatskom politikom. Kako je prikazano u radnom dokumentu službi Komisije, Prijedlog je u skladu s okolišnim ciljevima europskog zelenog plana i Europskog zakona o klimi.

- **Temeljna prava**

Člankom 38. Povelje o temeljnim pravima propisuje se da se politikama Unije osigura visoka razina zaštite potrošača. Bolja zaštita prava putnika u željezničkom prijevozu koji putuju u okviru usluga s više prijevoznika u EU-u dodatno će povećati općenito visoku razinu zaštite potrošača.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog ne utječe na proračun Unije.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija će pratiti provedbu i djelotvornost ove inicijative. Pokazatelji napretka uključivat će broj prodanih objedinjenih karata, broj prodanih jedinstvenih karata te broj pritužbi i isplata naknada. Komisija će te informacije prikupljati iz periodičnih izvješća koja pripremaju nacionalna tijela za provedbu na temelju Uredbe (EU) 2021/782.

¹² Prosječni godišnji periodični administrativni troškovi za željezničke prijevoznike tijekom desetogodišnjeg razdoblja procjenjuju se na 96,1 milijun EUR u odnosu na polaznu vrijednost.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Prijedlog dopunjuje postojeći regulatorni okvir za prava putnika u željezničkom prijevozu ograničenim i ciljanim izmjenama Uredbe (EU) 2021/782.

Članak 1.: Izmjene Uredbe (EU) 2021/782

Ovim se člankom uvodi pojam „objedinjene karte”, opisuje sustav zaštite putnika za takve karte, među ostalim pravo na naknadu za putovanja željeznicom s objedinjenom kartom koja traju dulje od 12 sati, te se dodaje zahtjev da oni koji prodaju takve karte moraju poštovati minimalno vrijeme presjedanja.

Članak 2. sadržava zajedničke odredbe Uredbe koje se odnose na stupanje na snagu.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Uredbe (EU) 2021/782 radi zaštite putnika s objedinjenim kartama**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 91. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora¹³,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija¹⁴,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Stvarna prava putnika u željezničkom prijevozu trebala bi pridonijeti povećanju putovanja vlakom. To je cilj utvrđen u Strategiji za održivu i pametnu mobilnost koju je Komisija donijela u prosincu 2020¹⁵.
- (2) Uredbom (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁶ nastoji se osigurati zaštita putnika tijekom putovanja unutar Unije. Putnici bi trebali imati jednaka prava i visoku razinu zaštite na svakom koraku svog putovanja. Međutim, putnici koji rezerviraju putovanje s više željezničkih prijevoznika u jednoj komercijalnoj transakciji s jednim prodavateljem karata do sada često nisu imali takvu zaštitu, što dovodi do rizika od poremećaja u njihovu putovanju i nepredviđenih troškova putovanja, smještaja, hrane i pića.
- (3) Trenutačno postoji ograničen broj dobrovoljnih sporazuma za olakšavanje suradnje u tom području među relevantnim željezničkim prijevoznicima. Svrha je takvih sporazuma osigurati nastavak putovanja putnicima na jednom putovanju s više karata za usluge različitih željezničkih prijevoznika. Međutim, ti su sporazumi često neobvezujući, ograničenog opsega i putnici s njima nisu upoznati, što dovodi do nedosljednosti u njihovoj primjeni.
- (4) Kako bi se uklonili nedostaci u trenutačnoj praksi, prava na povrat troškova, preusmjeravanje, naknadu i pomoć utvrđena u Uredbi (EU) 2021/782 trebalo bi

¹³ SL C , , str. .

¹⁴ SL C , , str. .

¹⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti”, 9.12.2020., COM(2020) 789 final.

¹⁶ Uredba (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu (SL L 172, 17.5.2021., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/782/oj>).

proširiti na sva putovanja koja uključuju nekoliko usluga željezničkog prijevoza koje pruža više željezničkih prijevoznika i koje se prodaju za jedno putovanje s objedinjenom kartom. Proširenje tih prava na sva putovanja s objedinjenom kartom povećalo bi dobrobit putnika i osiguralo sveobuhvatnu zaštitu tijekom cijelog putovanja, osobito u slučajevima propuštenih veza između usluga koje pružaju različiti željeznički prijevoznici.

- (5) Konkretno, pravo na naknadu trebalo bi se primjenjivati na cijelo putovanje na temelju objedinjene karte, osim ako objedinjena karta obuhvaća kombinaciju nekoliko ugovora o prijevozu i ako planirano vrijeme putovanja na temelju objedinjene karte premašuje 12 sati, u kojem bi slučaju naknadu trebalo utvrditi po pojedinačnom ugovoru o prijevozu. To je ograničenje opravdano potencijalnim financijskim rizicima povezanim s mogućim znatnim troškovima naknade za putovanje takve duljine, kako za plativu naknadu tako i za administrativne troškove njezine obrade i naplate. Istodobno, to se ograničenje ne bi trebalo primjenjivati na objedinjenu kartu koja odgovara jedinstvenoj karti jer jedinstvena karta predstavlja jedan ugovor o prijevozu koji nudi samo jedan željeznički prijevoznik ili nekoliko željezničkih prijevoznika koji surađuju. To se ograničenje ne bi trebalo primjenjivati ni ako putovanje na temelju objedinjene karte uključuje uslugu noćnog vlaka, s obzirom na posebne operativne karakteristike takvih usluga, uključujući njihovu učestalost i trajanje, koje putnika stavljaju u posebno ranjiv položaj u slučaju propuštenih veza tijekom željezničkih putovanja na temelju objedinjene karte koja uključuju usluge noćnog vlaka, te s obzirom na potrebu za promicanjem noćnih vlakova kao održive i pouzdane alternative za putovanja na velike udaljenosti.
- (6) Kako bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje tih prava, putnici bi trebali moći kupiti objedinjene karte. Stoga bi željezničke prijevoznike, prodavatelje karata i organizatore putovanja trebalo spriječiti da u okviru zasebnih poslovnih transakcija segmentiraju ili prodaju putovanja koja se mogu prodati kao objedinjena karta.
- (7) Pri ponudi objedinjenih karata trebalo bi uzeti u obzir realistična i primjenjiva minimalna vremena presjedanja kako bi se smanjio rizik od propuštanja veza.
- (8) Podnošenje zahtjeva za povrat troškova i naknadu na temelju Uredbe (EU) 2021/782 trebalo bi biti jednostavno za putnike. Željeznički prijevoznici dužni su obavijestiti putnike o njihovim pravima, a putnici imaju pravo podnijeti zahtjev na zajedničkom obrascu donesenom na temelju Uredbe Komisije (EU) 2024/949¹⁷.
- (9) Minimalna vremena presjedanja uvedena su da se smanji rizik od propuštenih veza u fazi rezervacije te bi se ona stoga trebala primjenjivati kad putnik kupuje objedinjenu kartu od prodavatelja karata ili organizatora putovanja koji kombiniraju usluge različitih željezničkih prijevoznika. Ako prodavatelj karata ili organizator putovanja ne ispuni taj zahtjev pri ponudi objedinjene karte, a putnik propusti jednu ili više veza tijekom putovanja, trebao bi biti odgovoran za zaštitu putnika tako da putniku ponudi izbor između povrata troškova preusmjeravanja koje je putnik imao ili potpunog iznosa cijene objedinjene karte. Nadalje, trebao bi biti obvezan platiti dodatnu naknadu na temelju iznosa plaćenog za objedinjenu kartu. Ta se odgovornost prodavatelja karata i organizatora putovanja uvodi kako bi se osiguralo poštovanje

¹⁷ Provedbena uredba Komisije (EU) 2024/949 od 27. ožujka 2024. o utvrđivanju zajedničkog obrasca zahtjeva za povrat troškova i naknadu putnicima u željezničkom prometu u slučaju kašnjenja, propuštene veze i otkazivanja željezničkih usluga u skladu s Uredbom (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L, 2024/949, 2.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/949/oj).

minimalnog vremena presjedanja. Osim toga, ako željeznički prijevoznik proda objedinjenu kartu koja uključuje barem jednu od njegovih vlastitih usluga i ne poštuje minimalno vrijeme presjedanja, putnik bi trebao i dalje imati pravo na potpunu zaštitu.

- (10) Željezničke prijevoznike, prodavatelje karata i organizatore putovanja trebalo bi poticati na suradnju u korist putnika koji putuju s objedinjenom kartom. Stoga, iako bi željeznički prijevoznici trebali ostati odgovorni u slučaju propuštenih veza do kojih dođe tijekom putovanja vlakom s objedinjenom kartom, trebalo bi im dopustiti da drugom željezničkom prijevozniku, prodavatelju karata ili organizatoru putovanja povjere obradu svih prava na povrat troškova, preusmjeravanje, pomoć i naknadu. Putnici bi prije kupnje objedinjene karte trebali biti jasno obaviješteni o takvom prijenosu zadaća. Taj prijenos ne bi trebao utjecati na odgovornost željezničkog prijevoznika s kojeg je taj prijenos obavljen.
- (11) Provedeno je savjetovanje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka u skladu s člankom 42. stavkom 1. Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁸ koji je dostavio mišljenje [],

DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Uredba (EU) 2021/782 mijenja se kako slijedi:

1. Članak 3. mijenja se kako slijedi:

(a) točka 9. zamjenjuje se sljedećim:

„9. „jedinstvena karta” znači jedna ili više karata koje predstavljaju ugovor o prijevozu za uzastopne željezničke usluge koje izvodi jedan ili nekoliko željezničkih prijevoznika”;

(b) umeće se sljedeća točka 9.a:

„9.a „objedinjena karta” znači valjani dokaz, bez obzira na njezin oblik, jedinstvene karte ili sklapanja dvaju ili više ugovora o prijevozu za jedno putovanje kupljeno u jednoj komercijalnoj transakciji od željezničkog prijevoznika, prodavatelja karata ili organizatora putovanja”;

(c) točka 20. zamjenjuje se sljedećim:

„20. „propuštena veza” znači situacija u kojoj je putnik propustio jednu ili više usluga tijekom putovanja vlakom, koje je prodano u obliku objedinjene karte, zbog kašnjenja ili otkazivanja jedne ili više prethodnih usluga ili zbog polaska prije vremena polaska predviđenog voznim redom”;

(d) dodaje se sljedeća točka 23.:

(e) „23. „usluga noćnog vlaka” znači usluga željezničkog prijevoza putnika koja je predviđena uglavnom tijekom noćnih sati i koja se u cijelosti ili djelomično sastoji od željezničkih vozila opremljenih namjenskim smještajem za spavanje, kao što su ležajevi, kušeti ili spavaće kabine.”;

¹⁸ Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL L 295, 21.11.2018., str. 39., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

2. Članak 12. mijenja se kako slijedi:

(a) naslov se zamjenjuje sljedećim:

„Karte za putovanja koja uključuju jednu ili više veza”;

(b) u stavku 1. prvom podstavku druga rečenica se briše;

(c) stavci od 2. do 7. zamjenjuju se sljedećim:

„2. Za putovanja koja uključuju usluge željezničkog prijevoza putnika na velike udaljenosti ili usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika s objedinjenom kartom, željeznički prijevoznik čija je usluga prijevoza kasnila, bila otkazana ili ranije krenula te je dovela do propuštanja veze s jednom ili više usluga prijevoza s istom objedinjenom kartom odgovoran je u skladu s člancima 18., 19. i 20. za sve relevantne poremećaje koji se dogode tijekom cijelog putovanja ako putnik propusti jednu ili više veza. Željeznički prijevoznici čije su usluge s objedinjenom kartom propuštene zbog propuštene veze putniku omogućuju da nastavi putovanje svojom sljedećom uslugom, ovisno o dostupnosti sjedala.

3. Kad nude karte, željeznički prijevoznici, prodavatelji karata i organizatori putovanja ne smiju u okviru zasebnih poslovnih transakcija segmentirati ni prodavati putovanja koja se mogu prodati kao objedinjena karta.

4. Kad nude objedinjene karte, željeznički prijevoznici, prodavatelji karata i organizatori putovanja moraju poštovati barem primjenjiva minimalna vremena presjedanja utvrđena u skladu s Uredbom Komisije (EU) 2026/253*.

5. Ako željeznički prijevoznik, prodavatelj karata ili organizator putovanja prodaje objedinjenu kartu za putovanje koja nije u skladu s minimalnim vremenima presjedanja iz stavka 4., a putnik propusti jednu ili više veza:

(a) željeznički prijevoznik nije odgovoran u skladu sa stavkom 2., osim ako je prodao tu objedinjenu kartu i pruža barem jednu od usluga na temelju te karte;

(b) prodavatelj karata ili organizator putovanja dužan je platiti naknadu u iznosu od 75 % ukupnog iznosa plaćenog za objedinjenu kartu i ponuditi izbor između povrata ukupnog iznosa plaćenog za objedinjenu kartu ili potrebnih, primjerenih i razumnih troškova preusmjerenja koje je imao putnik.

6. Željeznički prijevoznik odgovoran u skladu sa stavkom 2. može drugom željezničkom prijevozniku, prodavatelju karata ili organizatoru putovanja povjeriti obradu prava iz ove Uredbe, pod uvjetom da je putnik obaviješten o tom prijenosu zadaća prije kupnje objedinjene karte. Prijenos zadaća ne utječe na odgovornost željezničkog prijevoznika s kojeg je taj prijenos obavljen.

7. Stavci od 3. do 5. ne primjenjuju se na objedinjene karte koje se sastoje od samo jedne jedinstvene karte.”

* Provedbena uredba Komisije (EU) 2026/253 od 6. veljače 2026. o tehničkoj specifikaciji za telematski podsustav željezničkog sustava u Europskoj uniji radi interoperabilnosti razmjene podataka u željezničkom prijevozu (TSI za telematiku) i o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 454/2011 (TSI za telematske aplikacije za putnički promet) i (EU) br. 1305/2014 (TSI za telematske aplikacije za teretni promet), SL L, 2026/253, 10.2.2026. http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/253/oj).’;

(d)

3. U članku 19. stavak 1. zamjenjuje se sljedećim:

„1. Bez gubitka prava na prijevoz, putnik ima pravo na naknadu za kašnjenja od željezničkog prijevoznika ako dođe do kašnjenja između mjesta polaska i mjesta konačnog odredišta koji su navedeni na karti ili objedinjenoj karti za koje nije dobio povrat troškova u skladu s člankom 18. Najmanje naknade za kašnjenja su sljedeće:

(a) 25 % cijene karte za kašnjenja od 60 do 119 minuta;

(b) 50 % cijene karte za kašnjenja od 120 minuta ili više.

Ako putnik ima objedinjenu kartu za planirano putovanje od 12 sati ili više između mjesta polaska i konačnog odredišta kako je navedeno u objedinjenoj karti, on ima pravo na naknadu na temelju prvog podstavka samo za kašnjenja koja utječu na pojedinačne ugovore o prijevozu pri čijem je izvršenju došlo do kašnjenja. Ako je primjenjivo, putnici se obavješćuju o tom ograničenju prije kupnje objedinjene karte.

Drugi podstavak ne primjenjuje se na objedinjene karte koje uključuju uslugu noćnog vlaka ni na objedinjene karte koje se sastoje od samo jedne jedinstvene karte.”.

Članak 2.

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Europski parlament
Predsjednica

Za Vijeće
Predsjednik